

刑事訴追における検察官とコミュニティの連携

——イギリスの Community Prosecutor 論を中心に——

八 百 章 嘉

富山大学紀要. 富大経済論集 第65巻第3号抜刷（2020年3月）

富山大学経済学部

刑事訴追における検察官とコミュニティの連携

——イギリスの Community Prosecutor 論を中心に——

八 百 章 嘉

キーワード：検察官, community prosecutor, CPS, 刑事訴追, 起訴規準

目次

- I. はじめに
- II. Community Prosecutor 論
- III. 刑事訴追判断におけるコミュニティとの連携
- IV. 我が国の現状と展望
- V. おわりに

I. はじめに

刑事訴訟法（以下刑訴法とする）247 条は「公訴は，検察官がこれを行う」と規定し，国家訴追主義ならびに起訴独占主義の採用を宣言している。この仕組みは，「私人の個人的感情や社会の一時的風潮，地方の特殊事情等に左右されない画一的で公平な訴追を可能とする」¹ 点において優れている。また刑訴法 248 条は「犯人の性格，年齢及び境遇，犯罪の軽重及び情状並びに犯罪後の状況により訴追を必要としないときは，公訴を提起しないことができる」と規

1 宇藤崇・松田岳士・堀江慎司『刑事訴訟法〔第2版〕』（2018年）212頁。

定し、検察官の裁量的判断に基づく起訴猶予を認める起訴便宜主義を採用する。この検察官に付与された訴追裁量は「検察官同一体の原則による指揮・監督のしくみと長い間の実務経験の集積とにより、ある程度の慣行上の尺度が、検察内部でできあがっている」²と言われるように、いわゆる起訴規準が検察実務において存在している。

国家訴追主義・起訴独占主義・起訴便宜主義に基づく刑事訴追の運用は、全国レベルで統一かつ公平な刑事訴追が執り行われるという利点を有するものである。我が国の刑事司法の運営にとって欠かすことのできない潤滑油ともいふべき起訴規準が形成されてきたことは、訴追判断の客観性を担保するものとして肯定的に評価できよう。

検察官はその職務体系（検察官同一体の原則）やキャリアパスから見れば、独任制官庁といえども高度に組織化された中央集権的国家機関であるが³、他方で、最高検察庁ならびに高等検察庁を除けば、全国の地方検察庁 50 庁（支部 203 庁）または区検察庁 438 庁のいずれかに身を置く行政官でもある。検察官は基本的に 2～3 年で異動すると言われるが、その間は自らが身を置く地区において検察事務を担当することになる。検察官は司法の関与者である点に公務員一般とは異なる特性を有し、「法に従って犯罪を捜査し、公訴を提起・追行することが検察の使命」⁴であるが、地方検察庁ないし区検察庁での業務を担当地区の社会事象と完全に切り離して遂行することは現実的でない。換言すれば、犯罪事象は全国的に均一化されているわけではないので、担当地区を悩ます特定の犯罪類型があるならば、その問題を汲み取って検察事務を執り行う事実上

2 田宮裕『刑事訴訟法〔新版〕』（1996年）174頁。起訴規準は、第一次的には地方検察庁内部で蓄積されたものがあり、さらには全国的な協力体制の下に形成されてきた検察庁間共通の規準も存在している（村山真維・濱野亮『法社会学〔第3版〕』（2019年）152頁）。

3 ただし、検察実務経験者は「検察官の職務遂行は、個々の検察官によるものであって、一種個人プレー、個人商店と言いますか、そういう側面が強いし、そのような活動自体が一定の評価を得ていたようにも思います」と語っている（座談会「検察改革と新しい刑事司法制度の展望」ジュリスト1429号（2011年）8頁、24頁〔渡邊一弘発言〕）。

4 松尾浩也「検討会議提言を読んで」ジュリスト1429号（2011年）52頁、56頁。

の必要性があるように思われる。

例えば、薬物事犯が頻発している地域もあれば、侵入盗や車上荒らしが連続的に発生する地域、交通犯罪を多く抱える地域、または若者の深夜徘徊や暴走行為に悩まされる地域もあろう⁵。検察官が起訴／不起訴の判断をなす際、担当地区ないし地域社会を例とするコミュニティ⁶が抱える個別具体的な犯罪類型の問題やそれによって地域住民などに引き起こされる懸念を考慮することは許されないのであろうか。

求刑においてはそのような地域的な特性・犯罪状況を反映させることで地域差が生じているようである。交通犯罪が深刻な愛知県においては、名古屋地検がいわゆる交通3悪事件での求刑を重くしており、検察庁も求刑に地域差を設けることは一定程度許容しているとのことである⁷。また、統計を参考に道路交通法等違反事件の起訴率を検察庁別に見てみると、東京地検管内24.8%、名古屋地検管内40.2%、富山地検管内67.2%と大きな隔たりがあるように感じられる⁸。この起訴率の差は違反行為の内容・程度に依るところが大きいと推察さ

5 犯罪の頻発性は、職務質問の適法性判断においては暗に評価対象とされている節がある。例えば最判昭53・9・7刑集32巻6号1672頁は職務質問に伴う所持品検査の適法性が争われた事案であるが、本件所持品検査を適法と判断するにあたって「覚せい剤事犯の多発地帯」を考慮しているように見受けられる（法曹会編『最高裁判所判例解説刑事篇〔昭和53年度〕』（1982年）403頁〔岡次郎執筆〕参照。）。また拙稿「戦略的上訴論の背景にあるもの—刑事司法の『事実上の不平等性』を辿る片旅籠—」富大経済論集63巻2号（2017年）25頁、43-46頁も参照。

6 地域社会とコミュニティの概念については、内田和浩「参加による自治と創造—新地域社会論—」（2019年）11頁以下参照。本稿でいう地域社会は基本的に検察官が担当する地区とその構成員を指すものとして使用する。また後掲注（75）およびその本文参照。

7 朝日新聞デジタル2018年1月7日。その理由は「そもそも求刑に基準はない」とのことであるが、実務の起訴規準は求刑規準も含むものであって、検察官は起訴する場合は求刑の内容についても同時に判断を行っているという指摘がある（村山・濱野・前掲注（2）152頁）。

8 法務省『検察統計〔2018年〕』を基に、起訴件数（公判請求＋略式命令請求）を既済事件総数で除算した割合である。なお起訴猶予率は、東京地検管内44.6%、名古屋地検管内32.9%、富山地検管内13.3%である。

れるが（例えば速度違反事案の超過速度の程度）⁹、現に公訴提起における地域的な差は観察できる状況にある。

検察官が自らの担当地区の犯罪事象の実態を直視し、地域住民の見解を踏まえ、それを事件の訴追判断に活かすことが禁止される一起訴規準に違反する—とまでは断定できないであろう。問題は、いかにして地域住民の見解を聴取・集約し、いかにしてそれを訴追判断時に使用するのか、そしてそもそも検察官にそのような姿勢を要求することは「公益の代表者」（検察庁法4条）の観点から妥当といえるのかである。

本稿では、そのような問題意識の下、2009年よりイングランドおよびウェールズ（以下イギリスとする）にて展開されてきた「コミュニティ志向型検察官（Community Prosecutor）」という取組み¹⁰を取り上げ、その意義・内容について確認する（Ⅱ）。そして、その取組みをはじめとする検察官とコミュニティの連携がイギリスの刑事訴追の在り方に及ぼした影響を明らかにする（Ⅲ）。比較法的考察を踏まえた上で、最後に我が国の現状と今後の展望について若干の見解を提示する（Ⅳ）。

中央集権的に運用されてきた刑事司法システムにおいて地域社会が果たす役割は年々大きくなっている¹¹。それでは、中央集権的国家機関である検察官が

9 警察庁の統計によれば、人口10万人あたりの交通事故発生件数／死者数は、東京都237件／1.04人、愛知県469件／2.51人、富山県269件／5.11人となっている（警察庁『平成30年中の交通死亡事故の発生状況及び道路交通法違反取締り状況等について』（2019年））。富山県の人口10万人あたりの交通事故死者数5.11人は福井県の5.26人に次ぐワースト2位であり、車社会ゆえの交通事故ないし交通犯罪は重要な社会問題といえる。

10 アメリカの同種取組みを紹介するものとして、中村芳生・佐竹毅（（10）～（12）は中村芳生のみ）「地域に根ざした検察活動（コミュニティ・プロセキューション）—米国各地からの報告—（1）～（12）」法律のひろば56巻7号（2003年）～58巻3号（2005年）がある。

11 さしあたっては、土井政和「『刑事司法と福祉の連携』の権利論的構成—『再犯防止推進計画』の批判的検討を通して—」刑事立法研究会編『司法と福祉の連携』の展開と課題』（2018年）3頁以下、浜井浩一「日本の刑罰は誰を何のために罰しているのか—持続可能な刑罰とは—」浜井浩一編『犯罪をどう防ぐか：シリーズ刑事司法を考える〔第6巻〕』（2017年）68頁以下参照。

地域社会において果たしうる役割は何か。先駆的な取り組みを実践するイギリスの知見から、その問いを解明するための示唆を得ることが本稿の目的である。

II. Community Prosecutor 論

1. 導入の背景

伝統的に私人訴追制度を採用してきたイギリスだが、1985年犯罪訴追法（Prosecution of Offences Act 1985）によってイギリス検察庁（Crown Prosecution Service, 以下 CPS とする）が創設された¹²。CPS は妥協の産物として創設されたことから、当初は組織として弱体であったが、21世紀を迎えた頃から事態は好転し、現在は影響力の強い確固たる組織としてその存在意義が認められている¹³。

CPS の主な業務は¹⁴、①訴追されるべき事件を選別すること、②重大事件または複雑な事件において適切な訴追内容を判断し、捜査の初期段階から警察に助言すること¹⁵、③公判に備えて事件の準備を進め、公判審理を担当すること¹⁶、④被害者や訴追側証人に対し情報や支援を提供することである。

12 CPS創設の経緯については、拙稿「ケース・コンストラクション論と訴因論の接点—McConvilleらの研究を手がかりに—」法学研究論集37号（2012年）67頁、71頁以下参照。

13 Chris Lewis, *The Evolving Role of the English Crown Prosecution Service*, in Erik Luna & Marianne L. Wade (eds.), *The Prosecutor in Transnational Perspective* (2012), at 214. また拙稿・前掲注（5）48頁も参照。

14 Crown Prosecution Service, *Annual Report and Accounts 2018-19* (2019), at 3.

15 なお、特定のガイドラインを通じて警察の捜査に影響を与えることはあっても、CPS自身は捜査権限を有していない。このような捜査と公訴提起・公判の権限分離は肯定的に評価されている（Jacqueline S. Hodgson, *The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism*, in Maximo Langer & David A. Sklansky (eds.), *Prosecutors and Democracy* (2017), at 84）。また川崎英明『刑事司法改革と刑事訴訟法学の課題』（2017年）122頁も参照。

16 従来はCPSが雇用するバリスタが公判審理を担当していたが、2005年ごろからはCPS独自の公判弁護士（CPS Crown Advocate）が一定の事件について公判審理も担当することになっている（see, Crown Prosecution Service, *Selection of Advocates* (2010)）。

検察庁長官（Director of Public Prosecutions）¹⁷ が率いる CPS は、現在 14 の地区に地方検察庁が設置されており¹⁸、各々のトップには首席検察官（Chief Crown Prosecutor）が、そしてその下に検察官（Crown Prosecutor）が配置されている。地方検察庁は業務遂行にあたって当該地区の警察ならびに刑事司法機関と密接に連携を図っているとされるが¹⁹、CPS とコミュニティの関係については、CPS が創設当初から羨望してきた警察からの脱依存という思惑が影響を与えてきた。

1985 年刑事訴追法以降も最初の訴追判断は警察が行い、CPS は警察の起訴判断の可否を審査するにとどまっていたことから²⁰、CPS は「警察から独立した存在ではなくむしろ警察に依存した、ジュニア・パートナー」²¹ として見なされていた。この現状を打破するため、CPS は警察から距離を取ることを企図し、オフィスの移転や警察官と検察官の非公式なやり取りの禁止などの策に

17 Director of Public Prosecutions という官職は 1879 年に創設されたものであり、当時のイギリスに検察庁は存在していなかった。しかし、現在は CPS の長として位置づけられているため、本稿では検察庁長官と訳す。

18 2011 年の CPS 改革に伴って 42 地区から 13 地区（現在は 14 地区）へと再編された（さらに 24 時間電話対応可能な特別部署（CPS Direct）も設置されている）。この再編は政権交代による予算削減に伴うものと考えられるが、他方でこの区分けは、CPS が何について誰に対してアカウントビリティを負うべきなのかという論争ある見解が変化することに応じて、1986 年以降度々変更されてきた現象とも捉えられている（Andrew Sanders, Richard Young & Mandy Burton, *Criminal Justice* (4th ed., 2010), at 372）。なお、刑事司法におけるアカウントビリティの意義については、八百章嘉・守田智保子「アカウントビリティを通じた警察活動規律の可能性—民主的統制の観点からみた警察官装着カメラの限界—」法律論叢 91 巻 1 号（2018 年）321 頁、324 頁以下参照。

19 CPS と警察の連携は極めて重要であるが、「警察と密に連携して業務を遂行する際、CPS の独立性という原則を妥協させてはならない」と釘を刺していることには注意が必要である（Crown Prosecution Service, *Police & CPS Relations* (2018)）。

20 しかし、2003 年刑事司法法（Criminal Justice Act 2003）によって、2005 年以降、段階的に CPS は一部の例外を除く全ての刑事事件について訴追権限を与えられることになった（後掲注（55）およびその本文参照）。

21 Andrew Sanders, *The CPS--30 Years On*, 2016 Crim L. Rev. 82 at 84. See also, Mike McConville, Andrew Sanders & Roger Leng, *The Case for the Prosecution: Police Suspects and the Construction of Criminality* (1991), at 147.

打って出て、CPSは警察への依存を弱めることに成功した。

しかし同時に、CPSは「客観性および独立性と等価値に位置付けられるものが離隔である」という信念から被害者や公衆とも距離を取りはじめ、「自らのステークホルダーに対する共感を誤解したり失ったりする」²²存在になってしまったと言われている。CPSはまさに「要塞化」した組織（Fortress CPS）に変容し、警察からの脱依存を達成する過程で²³、自らが身を置くコミュニティとの繋がりまでも弱体なものにしてしまったのである。

また、CPSとコミュニティの関係の在り方については、CPSと警察の関係如何とは全く異なる次元からも再考を迫られることになる。

2008年6月に内閣府（Cabinet Office）が公表した「犯罪対策におけるコミュニティとの連携（Engaging Communities in Fighting Crime）」において、刑事司法システムにおいて「非常によく見受けられることとして、自分の声が反映されていると公衆は思っていないこと、犯罪者が自己の犯罪行為に見合った処分を受けていると公衆は思っていないこと、刑事司法システムの中で生じることを十分に聞かされていると公衆は思っていないこと、そして、おそらく聞かされていないが故に犯罪が減少していると言われたときに公衆はそう思わないこと」²⁴が問題として指摘され、CPSを含む刑事司法機関とコミュニティの関係について改善を促した。そして、「素早く、容易にそして合理的な方法で市民が関与することが重要である。公衆に『システム』を理解するよう求めることは妥当でなく、警察や地域の諸機関を含む刑事司法システムが公衆を理解するべきなのである。非常に多くの多様かつ様々な組織においてこのことを達成するためには、全ての者が理解し使用することのできる公的かつ全国規模で

22 Sanders, *supra* note 21 at 84-85.

23 CPS自身は捜査権限を有していないことなどから、今なおCPSは警察に依存した組織のままであるという指摘も記しておかなければならない（Sanders, *supra* note 21 at 89, 96.）。

24 The Cabinet Office Review, *Engaging Communities in Fighting Crime: A Review by Louise Casey* (2008), at 2.

承認された構造を設けることが理に適っているであろう」²⁵と提言し、刑事司法機関に対して構造改革を求めたのである。

公的機関としてイギリス全土に展開する CPS は、業務遂行におけるコミュニティとの乖離という問題と上述の提言を受けて、コミュニティとの結びつきを強化するためのプログラムの開始を決意する。

2. 意義

CPS は「地域社会が自らの役割を果たすという自信を得るためには、我々が刑事司法システムを公衆に開示しなければならない」²⁶と宣言し、2009年4月に「刑事司法におけるコミュニティとの連携（Engaging Communities in Criminal Justice）」プログラム（以下 ECCJ プログラムとする）を公表した。

ECCJ プログラムの主な狙いは、①より強固なコミュニティとの関係構築、②CPS のコミュニティ連携プロジェクトおよび問題解決型アプローチの一層の推進、③社会奉仕活動（Community Payback）²⁷の強化と可視化、④公衆への情報提供の強化である²⁸。より具体的にはそれぞれ、①刑事司法システムと地域の人々の「効果的で双方向」なコミュニケーションを促進するために刑事司法機関の活動を連携して執り行う、②コミュニティにとっての問題を解決し再犯防止のため犯罪者を再教育する、③賠償や補償の手立てを増やすことで、正義が達成されかつ達成される外観も備える²⁹、④コミュニティが受け取る事件の終局に関する情報を改善することで、犯罪とその結果の真の関係をコミュ

25 *Id.*, at 78.

26 Crown Prosecution Service, *Engaging Communities in Criminal Justice* (2009), at 6.

27 ここでいう社会奉仕活動とは「コミュニティにおける量刑（Community Sentences）」スキームの一類型であり、刑罰の一環として科される無報酬の労働などを指す（*see*, Cabinet Office Review, *supra* note 24 at 52-53）。

28 CPS, *supra* note 26 at 8.

29 なお、刑事手続においては正義が行われるだけでなく、行われている外観も備えることが必要であるとの主張については、長谷部恭男「憲法と刑事手続」井上正仁ほか編『刑事訴訟法の争点』（2013年）14頁以下参照。

ニティが理解できるようにすることである。一言で述べるならば、ECCJ プログラムは CPS が「コミュニティの信頼を得る」³⁰ ことを目的とした新たな施策と位置づけられる³¹。

このような目的を達成するために、CPS が ECCJ プログラムで新たに導入した観念が「コミュニティ志向型検察官 (Community Prosecutor, 以下 CP とする)」である。

CP とは、「これまで以上に、コミュニティに関与した上で、地域の懸念を理解し、その懸念を事件処理の判断に反映させる」³² ことを検察官に求める取り組みのことをいう³³。換言すれば、CP は、「全ての検察官は、自らが担当する地区のコミュニティと積極的に関わり、地域の懸念により一層耳を傾け、自らが従事するコミュニティを理解し、近隣住民との結びつきを強化する」³⁴ ことを検察官に奨励する実践と言えよう。

CP は、警察や裁判所といった他の刑事司法機関とも協力しつつ、コミュニティとの連携における自らの役割を十分に果たすことがより可能になるものとして、CPS の新たな試みの中でも主要なものと位置づけられていた。CP の導入によって、CPS はこれまで以上に地域に適合したサービスを提供できるようになり、自らが身を置く地域の需要と状況に応じた対応能力を向上すること

30 Lewis, *supra* note 13 at 231.

31 刑事司法に対するコミュニティの信頼が向上することによって、①刑事裁判に対する証人の協力が向上する、②被害者が犯罪被害を申告しやすくなる、③人々が陪審員としての務めを受け入れやすくなるなどが具体的に挙げられているが、信頼は無定量的性質であるため、その測定は困難との留保が置かれている (Ministry of Justice, *Engaging Communities in Criminal Justice Impact Assessment of Chapter 1* (2010), at 18)。

32 CPS, *supra* note 26 at 16.

33 したがって CP という新たな官職を設けたわけではなく、検察官の新たな行動指針を示したに過ぎない。検察官が CP に費やす時間は自らの業務時間のうち 13 ～ 15% 程度と予測されていた (Ministry of Justice, *supra* note 31 at 13)。しかし、「時を経るにつれて、CPS の全ての構成員が自らを CP と見なすようになるだろう」とも期待されていたようである。

34 Lewis, *supra* note 13 at 231.

が期待されていたのである³⁵。

CPSは設立以来度重なる組織再編を経てきたものの³⁶、今なお「地域的なアカウンタビリティを達成するメカニズムを有していない」³⁷ことが問題視されている。CPは、「CPSが地域の人々に提供するサービスとその業務の可視性を高める」³⁸ことに資するものといえ、まさにこの欠点を補うものとして肯定的に評価されている³⁹。

また、ECCJプログラムによってCPと同時に導入された重要な取組みがある。すなわち、「犯罪および刑事司法サービス提供者に関するコミュニティの見解をより可視化し、コミュニティの見解を直接的に刑事司法過程に供給する」⁴⁰ことを目的とする「コミュニティにおける犯罪情勢 (Community Impact Statement, 以下 CIS とする)」である。CISは、当該地区の犯罪統計、反社会的行動 (anti-social behavior)⁴¹に関するデータ、および集会などを通じて得られたコミュニティの懸念の要旨が記された形式をとった簡易な報告書であり、警察やCPSが事件の訴追判断をなす際は参考にするものとされている⁴²。

CISの導入によって、刑事司法に携わる者は「犯罪を地域の文脈に応じて理解することが容易になり、個々の被害者に対する危害をより広いコミュニティの観点からも考慮できるようになる」⁴³と言われるように、CISは刑事司法機

35 See, CPS, *supra* note 26 at 94.

36 前掲注 (18) およびその本文参照。

37 Peter Joyce, *Criminal Justice: An Introduction* (3rd ed., 2017), at 148. なお、ここでいうアカウンタビリティの意義についてはその文脈から判然としないが、政治的アカウンタビリティを指すものと思われる (八百・守田・前掲注 (18) 330頁参照)。

38 CPS, *supra* note 26 at 16.

39 Joyce, *supra* note 37 at 148.

40 CPS, *supra* note 26 at 21.

41 イギリスにおける反社会的行動とその規制立法過程については、岩切大地「イギリスの反社会的行動対策に関する憲法学的検討序論」法学研究91巻1号(2018年)365頁以下参照。

42 CISの利用はそれにとどまらず、公判手続における保護観察官の量刑勧告や裁判官の量刑判断の際にも利用されている (CPS, *supra* note 26 at 21-22)。

43 Lewis, *supra* note 13 at 231.

関とコミュニティの結びつきを直接的に担保する機能を担うことになる。また、地域の人々にとっては CIS を通じて自らの意見を表明することが可能となるため、これまで以上に自らが刑事司法過程に参加しているという実感を CIS はもたらししてくれるであろうと、大きな期待が向けられている⁴⁴。

以上のように、CPS はコミュニティとの連携を推進していく途を選択し、とりわけ CP と CIS は両輪の関係で CPS という「要塞化」した躯体をコミュニティへと導く重要な取組みと言えよう⁴⁵。

3. 具体的な取組みとその効果

CPS をはじめとする刑事司法機関とコミュニティの連携強化の一策として導入された CP および CIS ではあるが、具体的にいかなる取組みが実践され、いかなる効果が認められるのであろうか。とくに CPS との関係が深い点についてのみ取り上げることとする⁴⁶。

第一に、刑事事件の訴追判断におけるコミュニティの関与が強まることになる⁴⁷。CIS という形を通じてコミュニティとの相互作用が訴追判断時に生じることとなり、検察官は事件処理にあたってはコミュニティの见解を汲み取ることが求められる。CP を実践する検察官は、CIS に限らずコミュニティから

44 CPS, *supra* note 26 at 22.

45 またこの他にも CPS とコミュニティの関係強化策として、「コミュニティ参与委員会 (Community Involvement Panel)」や「全国学校教育プロジェクト (National School Project)」などが導入されている。前者は、特定の問題について市民が当該地区の警察や CPS の主席検察官と議論する場を提供するものである。後者は、CPS が学校に赴き、刑事手続や CPS の業務、刑事事件における目撃証人の重要性などについて講義し、CPS に関する生徒たちの理解を深めるプロジェクトである。両者とも我が国への導入が真剣に検討されてもよからう。

46 本文の記述以外の効果として、マジストレイト裁判所とコミュニティの関係強化が期待されている。すなわち、マジストレイト裁判所は自らが担当する地区への理解を深めた上でその知見をフィードバックすることが求められており、社会奉仕活動の認知向上・可視化などに十分活かすことも期待されている (see, Tyrone Kirchengast, *The Criminal Trial in Law and Discourse* (2010), at 150)。

47 Kirchengast, *supra* note 46 at 149.

寄せられた情報を業務遂行において活用することが求められるが、「地域から寄せられた情報を事件処理の段階—とりわけ手続を進めることが公益（public interest）の観点にそぐうか否かを考慮する際—に検察官は有効的に用いる」⁴⁸ こととされている。

第二に、先の点とも関連するが、訴追判断をなすにあたっては関連する情報を十分に精査することが求められることから、検察官は警察や保護観察所などといった刑事司法機関との連携を強化し、情報共有を徹底しなければならない。CIS のみならず、他の機関が有するコミュニティに関する情報や個別具体的な事件の当事者に係る情報を収集し、検察官は自らも居住するコミュニティが抱える問題について十分に理解した上で、得られた情報を事件処理という形でコミュニティに適切にフィードバックすることが求められる⁴⁹。また、CIS をはじめとするコミュニティの懸念を示す情報について機関をまたいで共有することによって、CPS のみならず警察・裁判所・保護観察所なども、自らが刑事司法サービスを提供しているコミュニティが抱える問題を適切に把握することが可能になる⁵⁰。

上記2点は、〈CIS などによるコミュニティの懸念の伝達 → 刑事司法機関によるその懸念の把握とそれを考慮した事件処理 → 事件処理に関する情報のコミュニティへの提供 → 事件処理の結果や効果を踏まえたコミュニティの新たな見解の CIS への反映〉というように、刑事司法機関とコミュニティの相互作用とその営為が循環することを企図した、ECCJ プログラムの狙いをまさに実践したものと評価できよう。

最後に、CP によって、問題解決型アプローチにおける CPS の貢献度が高まることが期待されている。コミュニティにおいて優先順位が高い問題に取り組むにあたって警察に対して CPS は継続的にアドバイスを提供することとさ

48 CPS, *supra* note 26 at 17.

49 *Id.*, at 17-18.

50 Kirchengast, *supra* note 46 at 150.

れている⁵¹。具体的には、その問題を解決するために警察が採りうる選択肢について、その問題に関する証拠上の争点について、そして当該地区の状況に応じた裁判外処理手続について助言することが検察官には求められる。軽微な犯罪や反社会的行動は、それ単体でみなせば大きな問題と言いがたいものであっても、より広く中長期的な観点から捉え直したとき、コミュニティに深刻な影響を与える重大犯罪の一部とみなすこともできるが、CISの活用によってその認知は容易になりうるし、また、CPとしての継続的な助言や働きかけによって、初期の段階から適切な対応に打って出て、コミュニティへの危害を最小化することも期待されるのである⁵²。

このように、ECCJプログラムに盛り込まれたCPとCISは、CPSとコミュニティの連携を促進する効果が大きく期待されている。コミュニティから寄せられた情報・懸念を各機関で共有・分析し、それを事件処理に活用する。そして、事件処理に関する情報や刑事司法機関の有する情報をコミュニティに適切な範囲・形式で提供し、コミュニティも刑事司法システムにおける自らの役割を認識・実践するようになる。CPとCISの影響は刑事手続全般に及ぶものと評価しても過言ではないであろう。

2009年に庶民院（House of Commons）の司法委員会が「CPSは対処療法的にしか自己の権限・役割・政策を発展させておらず、戦略的な方向性を欠いている」とCPSの在り方に対して厳しい見解を提示したが⁵³、コミュニティに寄り添いともに刑事司法に取り組む姿勢を体現化したCPは、これからのCPSの戦略的な方向性を明確に示す政策として位置づけられよう。

さて、本稿の問題意識の下では、とりわけCPおよびCISが公訴提起の在り方すなわち起訴規準に及ぼすことになったのかという問いが重要である。地域社会の懸念を積極的に取り込むことによって、「CPSは、コ

51 CPS, *supra* note 26 at 19.

52 *Ibid.*

53 See, Sanders, *supra* note 21 at 97.

コミュニティが経験している犯罪の形態やそのインパクト」をより理解できるようになり、その結果「事件処理とその判断の質を改善する」ことにもつながると唱われている⁵⁴。検察官は事件処理の判断をする際にはコミュニティの見解を考慮することが求められるようになり、従来の起訴規準に一定の影響を及ぼすであろうことは容易に想像できる。事件の訴追判断段階における検察官とコミュニティとの相互作用の強化はいかなる変化をもたらしたのか。

章を改め、CPS が運用してきた起訴規準と CP・CIS の導入がもたらした影響について考察を進めよう。

Ⅲ. 刑事訴追判断におけるコミュニティとの連携

1. CPS の起訴規準

訴追権限が広く認められている国家機関としての CPS には統一的な起訴規準が設けられている⁵⁵。検察官職務行為規範(The Code for Crown Prosecutor)の規定⁵⁶によれば、公訴を提起するにあたって、検察官は、証拠の充足性テスト(The Evidential Stage)および公益性テスト(The Public Interest Stage)

54 Crown Prosecution Service, *Use of Local Information to Ensure Good Quality decision-making* (2019).

55 2003年刑事司法法によって1985年刑事訴追法に37条(A)が追加され、「制定法に根拠を置く訴追遂行(statutory charging)」制度が導入された。本制度は、一部の軽微事件を除いて、警察が開始した全ての刑事事件の訴追判断をCPSに委ねるとし、CPSが執り行う訴追遂行に法律上の根拠を与えるものであった。また、本制度によってCPSは24時間体制で訴追判断しなければならなくなったため、CPS Directが創設された。See also, Crown Prosecution Service, *Charging (The Director's Guidance)* (5th ed., 2013), para 15-16.

56 Crown Prosecution Service, *The Code for Crown Prosecutors* (8th ed., 2018), para 4.1-4.2. 検察官職務行為規範とは、検察庁長官が1985年犯罪訴追法10条に基づき発するガイドラインであり、刑事訴追の判断をなす際に適用されるべき一般原理を検察官に示すものである。

を順に検討しなければならない⁵⁷。この2つのテストのことを「訴追判断の原則テスト (The Full Code Test)」といい⁵⁸、いずれかが否定される場合は公訴を提起することができない。

まず証拠の充足性テストとは、有罪判決の現実的な見込みが確保できるほど十分な証拠があるかどうかを検討することをいう⁵⁹。有罪判決の現実的な見込みは客観的なものでなければならない⁶⁰。また同時に、証拠の証拠能力や証明力についても問題がないかこの段階で検討することになる⁶¹。

証拠の充足性テストの段階においては、法的訓練を受けた検察官が事件担当の捜査官と見解を異にして対立することもしばしば見受けられるようだが、誤判防止や被告人の社会的・経済的不利益などの観点からも起訴は慎重になされるべきであり、訴追遂行に責任を有する検察官は慎重に証拠を吟味することが

57 現行の2段階テストを批判的に捉え、第二段階の公益性テストをさらに分割し、3段階テストとするべきことを主張するものとして、see, Jonathan Rogers, *Restructuring the Exercise of Prosecutorial Discretion in England*, 26 Oxford J. Legal Studies 775 (2006), at 793.

58 その例外として「訴追判断の例外テスト (The Threshold Test)」がある。これは、「訴追判断の原則テスト」の証拠の充足性テストをクリアできるほどの証拠は現時点でないが、その後合理的な期間内に更なる証拠が得られる見込みがある場合で、事件の重大性などの観点から、引き続き被疑者の身柄拘束もやむを得ないと認められるときにのみ行いうる予備的な訴追形態である (CPS, *supra* note 56 para 5)。

59 CPS, *supra* note 56 para 4.6.「制定法に根拠を置く訴追遂行」制度の導入によって、CPS が効率的に証拠の充足性テストの観点から事件をスクリーニングできるようになったと言われている (Sanders et al., *supra* note 18 at 382)。

60 証拠の充足性テストは一見すると明瞭なものに思われるが、例えば、有罪判決を得られるほど十分な証拠があるかという問いと被告人の犯行を証明できるほど十分な証拠があるかという問いは異なるものであるという点や、ある犯罪の意義について法令の条文のみに基づき形式的に解釈すべきか立法者の立法意思を踏まえて実質的に解釈すべきかという点など、その判断枠組みの不確実性も指摘されている (Antony Duff, *Discretion and Accountability in a Democratic Criminal Law*, in Maximo Langer & David A. Sklansky (eds.), *Prosecutor and Democracy* (2017), at 20-24)。なお、後者の点に関するアメリカ法の議論状況については、拙稿「アメリカ法における積極的抗弁と挙証責任分配について — Apprendi 準則の余波を測る試みとして —」三原憲三ほか編『刑事法学におけるトボス論の実践 — 津田重憲先生追悼論文集 —』(2014年) 225 頁、232 頁以下参照。

61 CPS, *supra* note 56 para 4.8.

求められている⁶²。

つぎに、証拠の充足性が認められるとしても、検察官は、公訴提起が公益の観点から必要であるかどうかを検討しなければならない⁶³。公益性の判断はその性質上、検察官の裁量に一定程度委ねられている⁶⁴。

刑事訴追の判断においては、とりわけ公益を考慮することが重要視されてきた。かつて法務総裁（Attorney General）を務めた Shawcross 卿は、「被疑者は自動的に刑事訴追の対象とされなければならないというルールは、この国においては一度たりとも認められたことはなく、これからもそうである」⁶⁵と述べており、公益の観点から訴追が求められる場合にのみ事件は起訴されるべきという認識が古くから共有されている。検察官職務行為規範の「訴追判断の原則テスト」はまさにこの見解を制度化しているものである。

検察官職務行為規範には、公益性の判断に係る要因が質問形式で7つ設けられている⁶⁶。すなわち、①犯罪は重大か、②被疑者の罪責はどの程度か、③被害者の状況および被害者にもたらされた危害はいかなるものか、④被疑者の年齢および犯行時の精神状態はいかなるものか、⑤コミュニティへのインパクト

62 John Sprack, *A Practical Approach to Criminal Procedure* (15th ed., 2016), at 71.

63 CPS, *supra* note 56 para 4.9. 公益性が認められない場合は公訴を提起せずに裁判外処理手続に移行するものとされている (*id.*, para 4.10)。そのため、公益性テストが問題となる事件の大半は訴追に代わる警告 (cautioning) などが絡むものであることが指摘されている (Sanders et al., *supra* note 18 at 395)。なお、2003年刑事司法法によって、裁判外処理手続の1つとして条件付警告 (conditional caution) を検察官が行うことが認められた。CPS のガイドラインによれば、その際の条件は矯正・補償・懲罰のいずれかに見合うものでなくてはならない (*see*, Crown Prosecution Service, *Conditional Cautioning: Adults* (2019); Hodgson, *supra* note 15 at 90)。本制度は裁判所の関与なしに一当事者である検察官が被疑者に対し不利益処分に類する条件を科すことを許すものであって、現在我が国で議論されているいわゆる条件付起訴猶予制度に重要な知見を提供するものである。

64 *See*, Lewis, *supra* note 13 at 215.

65 Sprack, *supra* note 62 at 71 (quoting Sir Hartley Shawcross, 483 Parl. Deb., H.C. (1951), at 682).

66 CPS, *supra* note 56 para 4.14. なお、公益性を規定する要因はこれら7つに限定されるわけではなく、関連するガイドラインや検察庁長官が立案した政策などに定められた要因も同時に考慮することとされている (*id.*, para 4.11-4.12)。

はいかなるものか、⑥公訴提起が本件への対応として均衡が取れているものであるか、⑦情報源が秘匿を必要とするものであるかについて、検察官に検討するよう求めている。これらの要因には裁判官の量刑判断の際にも利用されるものが含まれていることから、検察官に準司法官的役割を担わせる思惑も看取できるが、そうではなく、公益性テストにおけるこれら要因の検討は事件の選別——コスト・ベネフィットを踏まえた起訴価値を伴う事件と伴わない事件の選別——を検察官に委ねることを意味するものと理解されている⁶⁷。

また、それぞれの要因について、補足的な説明が付されており、具体的に検討すべき点が例示されている。例えば、③の被害者に関する要因について、被害者が脆弱（vulnerable）な存在であった場合、被害者が公務執行中の者であった場合、またいわゆるヘイトクライムの被害者であった場合などは、訴追がもたらす公益性が高まり、したがって公訴提起の可能性も高まる⁶⁸。対して、④の被疑者の年齢・責任能力に関する要因では、例えば被疑者が18歳未満の少年など若年者である場合は、少年司法制度の原理原則を踏まえた上で、被疑事実の重大性と公訴提起が被疑者の将来にもたらす不利益とを比較衡量して慎重に公訴提起の判断をするべきとの補足説明が付されている⁶⁹。

これら7つ要因の関係については、1つの要因のみを理由として起訴／不起訴の判断をすることも可能である⁷⁰。したがって、例えば事件の重大性が極めて強く認められる場合であれば、その余の要因全てが不起訴の方向に働くとしても、検察官は公益性が認められるとして事件を起訴することも許される。

以上のように、検察官が訴追判断をなす際は、有罪判決が見込めるほど十分

67 Duff, *supra* note 60 at 25. このような考え方は、我が国の微罪処分としての事件選別（起訴放棄型）として起訴便宜主義を理解する立場と通底するものがある。しかし、その実態として、我が国の起訴猶予率とイギリスにおける公益性テストを理由とした不起訴率には大きな差があることには留意しなければならない（後掲注（71）参照）。

68 CPS, *supra* note 56 para 4.14 (c).

69 *Id.*, para 4.14 (d).

70 *Id.*, para 4.13.

な証拠はあるかという検討のみならず、訴追が公益にかなうものであるかどうかもまた考慮しなければならない⁷¹。そして、公益性の有無・程度を把握するにあたっては、「犯罪がコミュニティに与えたインパクトはいかなるものであるか（以下 CI 要因とする）」が考慮されるべき要因の1つとして規定されている。CI 要因は、CP および CIS の導入によって変化が生じうるものと思われる。

2. 訴追判断に CP・CIS がもたらした影響

CP と CIS の導入によって、「検察官は、コミュニティや他の機関から寄せられた情報を、訴追判断における公益性を考慮する際に使用する」⁷² ことになった。検察官が CP と CIS を活用することで、これまで以上に地域の人々から情報を得られるようになり、「コミュニティが抱える懸念という観点から公益性を捉え直すことによって、現在なら処分なしまたは裁判外処理手続へと離脱している事件が、将来的には訴追されるべき事件として処理されることもありえよう」⁷³ と、CP と CIS が訴追判断に大きな影響を及ぼすことは導入当初から予測されていた。

それでは、CP と CIS が公益性テストにおいていかなる形で使用され、どのような影響をもたらすことになったのであろうか。公益性の判断に係る7つの要因のうち、CP と CIS が直接的に関わってくるものは CI 要因である。

71 2018～2019年の間にCPSが訴追判断を下した事件（213,446件）のうち、証拠の充足性テストおよび公益性テストの両方を満たすとし訴追決定をした事件は約76.2%、両テストのうちいずれかが満たされないと判断した事件は約23.8%であった（CPS, *supra* note 14 at 20）。不起訴理由の詳細を示すデータはやや古いものとなるが、2008～2009年の間にCPSが訴追判断を下した事件のうち、証拠の充足性テストおよび公益性テストの両方を満たすとし訴追決定をした事件が60%弱、証拠の充足性テストを理由に不起訴としたものが25%程度、公益性テストを理由に不起訴としたものは5%にも満たない（Lewis, *supra* note 13 at 227 (citing Yung-Fung Chen & Chris Lewis, *Equality and Diversity Impact Assessment of CPS Statutory Charging: England and Wells: April 2008 to March 2009* (2009))）。

72 CPS, *supra* note 26 at 19.

73 *Ibid.*

検察官職務行為規範は公益性テストにおける CI 要因に関して、4つの補足説明を設けている⁷⁴。①犯罪によってコミュニティにもたらされたインパクトが大きいほど、訴追の必要性は通例高まる。②ある犯罪がコミュニティで頻発しているという事実があれば、犯罪の重大性が高まることのみならず、その事実をもってコミュニティに対する更なる危害を認めてもよい。③コミュニティの意義は地理的なものに限定されず、一定の特性・経験・背景を共有する人々を意味することがあり、職業集団といったものも該当することがある。④犯罪がコミュニティに与えたインパクトを測定する際に利用できる証拠は CIS によって収集することができる。このうち、①および③の補足説明は第7版(2013年)の検察官職務行為規範に同旨の記述を見出すことができるが、②および④の説明は第8版(2018年)から追加された文言である。

③に関して、CPS は別のガイドラインにおいて、コミュニティの定義を、「ある種の特性・経験・背景を共有し相互に影響し合う関係で、かつ／または互いに近接して居住する人々の集団」⁷⁵としている⁷⁶。これは、検察官は自らが担当する地区という地理的な区分のみでコミュニティを把握するのではなく、ヘイトクライムの対象とされがちなマイノリティ集団などの懸念もコミュニティの懸念として把握するべきことを求めているものと思われる⁷⁷。

②は CP の理念をより徹底させることを目的として追加された説明であろう。検察官が自らの担当地区の懸念を踏まえて事件を処理することを CP は求めており⁷⁸、例えば、薬物犯罪の発生率が高くその事実をコミュニティが問題として懸念している場合、検察官はその懸念を踏まえて対応しなければならない

74 CPS, *supra* note 56 para 4.14(e).

75 CPS, *Community Impact Statements and their use in Hate Crime Cases* (2018).

76 なお、修復的司法の文脈ではあるがコミュニティ概念の検討につき、高橋則夫「修復的司法のパラダイム—コミュニティ概念を中心に—」菊田幸一ほか編『社会のなかの刑事司法と犯罪者』(2007年)114頁以下参照。

77 後掲注(90)およびその本文参照。

78 前掲注(32)およびその本文参照。

い。司法省のガイドラインや判例法ならびに量刑ガイドラインによれば、特定の地域またはコミュニティにおけるある犯罪の発生率が全国のそれと比較して有意に高いことを CIS が示していなければ、裁判所はその犯罪の頻発性を理由により刑を重くすることはできない⁷⁹。逆に言えば、CIS が特定の地域またはコミュニティにおける犯罪の頻発性という問題を明確に示しているのであれば、その問題と関連性を有する犯罪類型をより深刻なものとして扱うことは許されることになる。その結果、薬物犯罪の頻発性という問題を抱えていないコミュニティと比較して、訴追の公益性が高まり、起訴という判断に至る可能性は高くなるであろう⁸⁰。

④は、CIS を訴追判断時に活用することを一層促す目的で追加されたものと推測される。CPS のガイドラインでは CIS の利用について以下のように規定されている⁸¹。まず警察に対する要求として、警察は、日頃からコミュニティとの連携プログラムなどを通じてコミュニティの情報を収集することに努め、コミュニティの懸念を正確に反映した CIS を作成しなければならない⁸²。また、事件を CPS に送致する際、本件犯罪が CIS に記載されているコミュニティの懸念と関連性を有する場合は、訴追に係る資料と一緒に CIS を検察官に送らなければならない。検察官に対しては、検察官職務行為規範に従って、被疑者を起訴することが公益にかなうか否かを判断する際—とくに CI 要因の検討において—CIS を利用することを奨励している。ただし、CIS を証拠の充足性テ

79 See, CPS, *supra* note 75.

80 なお、逆に CIS が全国と比較して発生率が有意に低いことを示す場合は当該犯罪を寛大に取り扱うことができるかという問いは成り立たない。なぜならば、CIS はコミュニティの懸念を示すものであり、懸念対象とならない事実（発生率が低い犯罪など）はそもそも CIS に記載されないからである。ただし、発生率が高い他のコミュニティでの強硬な対応がもたらす反射効的な結果として寛大な措置とみなされることはあり得ようが。

81 CPS, *Community Impact Statements - Adult* (2017).

82 その際、コミュニティが懸念を示している（対処すべき優先事項が高い）問題の上位3つを記すことが求められている（see, CPS, *Community Impact Statements - Adult: Annex A* (2017)）。

ストで利用することは禁止されていることには注意が必要である⁸³。

このように、警察活動や CP 活動によって得られた情報が、法専門職としての知識や経験に基づいて不偏的な形で CIS にまとめられ、コミュニティの懸念を正確に把握することが CPS といった刑事司法機関には求められている。そして、訴追判断の段階では、本件犯罪がコミュニティの懸念と関連する限りにおいて、公益性テストで CIS を活用し、コミュニティの懸念を汲み取った上で検察官は事件を訴追するか否かを判断しなければならない。すなわち、CP および CIS の導入は、「公益性」というフィルターを通じて、公訴提起の判断にコミュニティの懸念を反映させることを許容し—むしろ反映させるべきであると宣言し—、コミュニティの特性に基づく「差」を刑事訴追にもたらす影響があったと評価することができよう⁸⁴。

刑事訴追にそのような「差」を認めることが理論的に許されるのかという疑問が生じるが、この点に関する議論はさほど活発にはなされていないようである。というのも、コミュニティの懸念を訴追判断時に考慮するといっても、それはあくまで公益性判断の一要素として位置づけられているため、事の本質は公益性を考慮する際に検察官に委ねられている裁量の問題に還元されるからである。したがって、CP や CIS の理論的妥当性の問題としてではなく、訴追判断における公益性の意義や検察官の裁量の限界ないしその正当化の根拠（検察官が負うアカウンタビリティとは何か）—これらは古くからある問題でもある—として様々な理論が目まぐるしく展開されている⁸⁵。

83 CIS を証拠に含めることがそもそも禁止されている。CIS に事件に関する証拠が含まれている場合は、CIS にその情報を提供した証人から別途証拠としての証言を獲得しなければならない（CPS, *supra* note 81）。

84 なお、刑罰ないし量刑とコミュニティの見解の関係については、Jesper Ryberg & Julian V. Roberts, *Exploring the Normative Significance of Public Opinion for State Punishment*, in Jesper Ryberg & Julian V. Roberts (eds.), *Popular Punishment* (2014), at 1-8 参照。

85 See, Rogers, *supra* note 57 at 778-781, 797-802; Duff, *supra* note 60 at 24-32; Sanders et al., *supra* note 18 at 428.

これらの問題を CP や CIS と切り離して理論的に検討を加えることは今後の課題とし、以下の2点を挙げるにとどめたい。

まず公益性と被害者の関係についてである。イギリスをはじめとする「コンロー諸国においては、公益とは国家の利益と異なるものであり、さらに政府が代表する利益とときに直接衝突することさえあるものと考えられている」⁸⁶が、被害者は公益性テストの1つの要因として位置づけられている⁸⁷。従来の刑事訴追において被害者は公益性判断の一要因に過ぎないとされてきたが⁸⁸、被害者の主体性が認められるにつれ、CPS も被害者の取扱いを見直し、「訴追判断の際は被害者またはその家族にもたらされたインパクトを考慮する」⁸⁹と宣言するに至った。そして、CP や CIS の導入により被害者を含めたコミュニティの見解はより刑事訴追に反映されることとなった。

とりわけヘイトクライムにおいては、被害者やコミュニティの存在感は強まるであろう。ヘイトクライムにおける被害者はその個人的な属性を理由に犯罪の標的とされることから、被害者が被るインパクトはあまりにも大きなものとなることが通例である。ヘイトクライムの被害者が抱く恐怖や安心感の欠如はコミュニティへの連鎖反応を引き起こし、コミュニティ構成員の信頼や安心感は揺らぐことになる。そのため、この種の犯罪の頻発性の程度やそのインパク

86 Vera Langer, *Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: The Role of the Public Prosecutor*, 36 *American Journal of Comparative Law* 279 (1988), at 279-280.

87 前掲注(68)およびその本文参照。

88 前掲注(22)およびその本文参照。CPS創設期から「要塞化したCPS」の頃までは、検察官が不起訴理由を被害者に説明することはなく、せいぜい「公益性が認められないから」と伝える程度であったようである (Sanders, *supra* note 21 at 90)。

89 Crown Prosecution Service, *Victims & Witnesses: CPS Public Policy Statement on the Delivery of Services to Victims - The Prosecutors' Pledge* (2008)。また事件終結まで被害者に情報提供することをCPSに義務づける取組みも実践されている (Crown Prosecution Service, *Victim Communication and Liaison (VCL) Scheme* (2019))。被害者支援はこの20年で大きな進歩を見たようだが、なお道半ばであるとの評価を忘れてはならない (Sanders, *supra* note 21 at 91)。

トの強さを正確に把握し、刑事訴追に適切に反映させるためには、CISの利用が強く求められるのである⁹⁰。被害者という要素を刑事訴追の判断基準である公益性テストに組み込むのであれば、当然の帰結であろう。

しかし、検察官は、「被害者やその家族の利益のために活動するソリシタと同様の存在になってはならず、全方位的な観点から公益を把握しなければならない」⁹¹ 地位にある。犯罪訴追における公益が国家の利益と必ずしも一致するとは限らないとしても、それはまた被害者の利益と必ず一致するものでもない。検察官はCPやCISで得られたコミュニティの懸念のみに基づいて訴追の判断をするべきではなく、あくまで公益性テストの1つの要因として被害者ないしコミュニティへのインパクトは適切に考慮するにとどめるべきであろう。

またCPとCISが公訴提起の実務に与えた影響に関する実証的なデータが不足していると思われる。CPSは矢継ぎ早に多くのガイドラインを制定する組織として有名であり、種々の統計データも公表してはいるものの、CPやCISの効果を測定する試みは不十分である。たしかにCPの目的が「コミュニティの信頼を得る」ことであり測定不可能な成果ではあるが⁹²、CPとCIS導入前後の起訴率の変化や起訴／不起訴理由の変化などはある程度客観的にデータとして示すことは可能であろう⁹³。CPとCISに関する詳細な実態調査が待たれる。

90 CPS, *supra* note 75.

91 CPS, *supra* note 56 para 4.14 (c). なお、本文のこの補足説明は検察官職務行為規範の第8版から追加されたものであり、追加の趣旨はCPSないし検察官の独立性の堅持にある (Crown Prosecution Service, *Consultation on the Code for Prosecutors 2018* (2018)).

92 前掲注 (31) およびその本文参照。

93 近年はとりわけ被告人の属性に着目した起訴率などの分析・公表に力を入れているが (see, Crown Prosecution Service, *CPS Decision-making and Defendant Characteristics* (2019)), CPとCISの影響分析にとっては不十分な内容である。

Ⅳ. 我が国の現状と展望

1. 現状

我が国においては、警察レベルにおいて、警察法 53 条の 2 に基づき警察署協議会が警察署単位で設置され、警察行政の運営に民意を反映させる機会が設けられている⁹⁴。また、検察審査会法（以下検審査法とする）2 条 1 項 2 号ならびに同法 42 条 1 項に基づく検察審査員による検察事務改善に関する建議または勧告は、検察事務全般への民意反映の機会を確保する制度と言える⁹⁵。しかし、その実態を踏まえれば、両者とも CP・CIS と同レベルに地域社会の見解を刑事訴追の判断に組み込む制度として機能しているとは評価できないであろう。

他方で、検察審査会による検察官の不起訴処分の可否の審査（検審査法 2 条 1 項 1 号）や起訴議決制度（同法 41 条の 6）は、審査員らが身を置く地区に所属する検察官の訴追判断に民意を直接反映させる仕組みであり、CP や CIS と似た性質を有するものとの評価も可能であろう。しかし、これらは個別具体的な事件に対して事後的に検察官の不起訴処分の審査をするにとどまり、検察官が自ら担当する地区の懸念を把握した上でプロアクティブに事件を処理する制度としては機能しえない。

刑事司法機関である検察官が担当地区に歩み寄った上でコミュニティと連携して刑事司法の運営に携わり、その結果としてコミュニティ構成員が刑事司法機関の業務に信頼を置き、自らが刑事司法の運営に主体的にコミットするとい

94 警察署協議会の議事録の開示については各都道府県警によって取扱いが異なるようである。警察署協議会の理念を徹底するのであれば、議事録の開示は必要であろう。とくに委員からの要望とそれを踏まえた警察の対応は市民に対し開示されるべきである。

95 裁判所の統計によれば、2014 年～2018 年の 5 年間で建議・勧告は 1 件のみであり（制度施行以降の総計は 545 件）、その役割を果たしているのか疑問の余地がある。また、2011 年の「検察の再生に向けて」の提言を受けて、同年より「検察運営全般に関する参与会」が設置され、2019 年 4 月の時点でこれまで計 12 回開催されている。この取組みは外部の見解を取り入れる上で極めて重要なものと思われるが、一般市民の民意をどの程度反映できるものであるかは今後の展開を待つほかない。

う循環にこそ、CP や CIS の真価が認められる。検察官と検察審査会といういわば対立的な構図ではなく、我が国においても検察官と地域社会による協働的な枠組みを企図するプログラムが構想されてもよいと思われる⁹⁶。

2. 展望

CP と類似する制度を構築するとしても、それによって得られた地域社会の懸念をすぐさま現在の起訴規準に取り込んでよいのかは慎重に検討しなければならないであろう。「中央集権・起訴独占・訴追裁量の3つが3点セット」⁹⁷の下に行使されてきた公訴権は、全国レベルで統一的・組織的・公平な刑事訴追を提供しつづけてきた。CP がもたらした刑事訴追における地域的な差が、公訴権濫用論の不平等起訴の問題などを生じさせる可能性も否定できない⁹⁸。

しかしながら、例えば、自転車が通勤通学の足となっており、朝夕の時間帯に多くの自転車が行き交う地域において、歩道走行時に車道寄りの部分を走行していない自転車（道路交通法 63 条の 4 参照）が通行人と接触するなどの交通事故が度々発生していたので警察などが法令遵守を繰り返し当該地域の人々に要請していたにも関わらず、同種事案の事故がなおも頻発する場合、全国的な起訴規準を満たしていないという理由で不起訴にすることは、刑罰の一般予防・特別予防の観点からも些かの躊躇いを感じざるを得ないし、地域社会構成

96 なお、現行の検察審査会が有する市民たる被疑者との対抗関係については、拙稿・前掲注(5) 54-55 頁参照。

97 田宮裕『日本の刑事訴追』（1998 年）39 頁。

98 この点については、管轄移転の請求を定める刑訴法 17 条 1 項 2 号の問題が示唆に富む。本号の趣旨は「その地方の民衆の感情、訴訟の状況、その他裁判所の周囲の状況などにより、裁判所全体が影響を受け、公平な裁判の実現が期待できない疑いがある場合」に管轄移転の請求を認め、憲法 37 条 1 項の公平な裁判所による裁判を受ける権利を保障する点にあると考えられている（後藤昭・白取祐司編『新コンメンタール刑事訴訟法〔第 2 版〕』（2013 年）30 頁〔豊崎七絵執筆〕）。最高裁は管轄移転を認めることに慎重な立場を崩していないが（最決昭 24・3・5 刑集 3 巻 3 号 268 頁など）、本号の適用については裁判員裁判との関係でさらなる検討が求められている（前掲 31 頁）。CP 導入による刑事訴追の地域的な差に係る理論的問題を解明する際の糸口になるように思われる。

員が抱える懸念は解消されないままとなる。

訴追の必要性を検討する際の要件を定める刑訴法 248 条の「犯罪の情状」には、犯行の動機・目的、共犯関係などの犯罪事実のみならず、これに密接に関連する事実や犯罪の社会的影響も含まれると考えられている⁹⁹。犯罪の社会的影響を考慮するにあたっては、犯罪が社会一般に与えた影響のみならず、犯罪に対する社会の関心やその模倣性なども考慮されるという¹⁰⁰。ここでいう「社会」の意義が必ずしも明確ではないが、犯罪の社会的影響を特定の地域社会に限定して測定してもよいということであれば、この要素が起訴／不起訴の分水嶺として機能する局面もあるように思われる。

検察官は、「捜査の過程において、犯罪被害者等から、起訴・不起訴の判断や起訴事実の内容等の事件の処理に関する要望が示された場合には、法と証拠に照らして相当と認められる範囲で、このような要望にも十分に配慮した事件の処理を心掛ける」¹⁰¹ことを求められているが、事件の被害者や遺族ではないものの当該事件によって安心感の喪失という経験をした、または例えば業務上過失致死傷罪に該当しうる危険行為を日常的に経験している地域社会構成員の要望を、訴追の必要性を判断する際に考慮するべきかという点については更なる理論的検討が必要であろう。「刑事司法の諸相は、必ずしも国家と被疑者・被告人という対峙的な構造のみで把握されるべきものではなく、被害者である私人とその被害者が生活する社会という広い観点から、これらも含み得る一複眼的視点から検討することが求められる一問題である」¹⁰²との指摘は、この問

99 酒巻匡『刑事訴訟法』（2015年）221頁。この要件は主として一般予防的な標準として理解されている（平野龍一『刑事訴訟法』（1958年）125頁）。

100 安西温「公訴権の運用」熊谷弘ほか編『公判法体系Ⅰ』（1974年）25頁、34-35頁。

101 司法研修所検察教官室編『検察講義案〔平成27年版〕』（2016年）66頁。

102 安藤泰子「国家公訴権論（2）—訴追論の展望—」青山法学論集61巻2号（2019年）157頁、164頁。

題を考える際に重要な視座を与えてくれる¹⁰³。

ただし、特定の地域社会の懸念を踏まえて全国的な起訴規準を逸脱し起訴するとしても、地域社会の懸念をいかなる形で事前に集約するか、検察官の訴追判断にそれがいかなる形で反映されたのか（重みを有したのか）など、客観性・透明性・検証可能性が確保された制度が何より必要である。

したがって、地域社会の懸念を刑事訴追の判断に反映させるとしても、まずはそれを正確に集約できる CIS のような装置を開発することが肝要である。具体的な制度設計は今後の課題であるが、さしあたっては、新たな立法を必要とする制度の構築に着手するのではなく、現行の警察署協議会をより実践的な制度として機能させること、また地方検察庁ないしその支部が地域社会構成員と定期的に会合を開き彼らの意見や懸念を聞き取る仕組みを導入することなどが現実的であろう。

また、犯罪被害者などの要望については「法と証拠に照らして相当と認められる範囲」で対応することとなっているが、その相当性の判断は検察官に委ねられている。訴追の必要性の判断もそうであるように、検察官の訴追「裁量」に全面的に委ねることの是非は、その正統化根拠と統制の在り方を踏まえて再考されてもよいであろう¹⁰⁴。訴追裁量権は完全な自由裁量ではなく羁束裁量と

103 実務の起訴猶予判断においては、「刑罰を科さないことが、犯人の社会復帰を著しく容易にするかどうか、また、刑罰を科さなくても、社会秩序の維持を図ることができるかどうか」に重点が置かれている（司法研修所検察教官室編・前掲注（101）95頁）。後者の点は、刑罰を科す目的が社会秩序の維持にあることを前提とするものであって、ここでの社会秩序の射程範囲が不明瞭ではあるが、犯罪事象によって秩序が乱された地域社会の秩序回復を目的とする科刑も可能性として排斥されないのであれば、地域社会の懸念・要望を踏まえた事件処理を行う余地はあるのかもしれない。

104 検察官同一体の原則や上司による決裁制度など内部的統制は効果的に作用していると思われるが、検察官に対する外部的統制として検察審査会と検察官適格審査会のみで十分であるのかは検証が必要である。その他の外部的統制の手段としてアカウントビリティ理論を採用した仕組みが考えられるが、検察官の負うアカウントビリティの解明は今後の課題としたい（さしあたっては八百・守田・前掲注（18）339-345頁参照）。

位置づけられるべきものであるが¹⁰⁵、そもそも公訴の提起と追行については憲法や刑訴法の根拠規定が少ないこと、また検察官には公訴権の行使にあたって広範な裁量が与えられていることから、公訴権行使は裁判所による司法審査(適法性判断)になじみにくいものである¹⁰⁶。

CPSの検察官職務行為規範のような具体的基準がガイドラインなどの形で国民・市民に公表されない限り¹⁰⁷、地域社会の懸念といった一ある意味で極めて不安定な一要因を起訴規準に組み込むことは、「公益性」や「訴追の必要性」というベールでその判断過程を一層曇らせることになりかねず、検察官の裁量権行使を適正な範囲にとどめることがより困難な事態となろう¹⁰⁸。そのため、仮にCISに類似する装置を開発したとしても、そこに集約された地域社会の懸念を訴追判断の考慮要素としてどのように用いるのか、検察官が準拠する明確な基準ないしガイドラインが作成・公表されなければならない。その試みは、これまで積み重ねられてきた検察実務の経験と訴追裁量権に関する学術的知見を土台とした訴追判断過程の可視化の達成も伴うものとなろう。

105 佐々木正輝「検察官の新たな訴追裁量権——いわゆる司法取引制度導入の検証と今後の課題——」千葉大学法学論集33巻1号(2018年)1頁、30頁参照。

106 斎藤司『刑事訴訟法の思考プロセス』(2019年)212頁。

107 なお、検察庁長官やCPSによる政策やガイドラインの制定過程に一般市民がいわゆるパブリック・コメント(public consultation)の形で参加しそれが見直される可能性が保証されている点にCPSの民主的アカウンタビリティが見出されるとして、その試みは肯定的に評価されている(Hodgson, *supra* note 15 at 105; Sanders, *supra* note 21 at 94)。

108 もしかすると、現在の検察実務においても地域社会の懸念や犯罪が地域社会に与えた影響は訴追判断時にある程度考慮されているのかもしれない。問題は、これら要因の位置づけが不明瞭であること、またその判断過程が事前に明らかにされておらず事後的にも基本的に検証できないことであろう。「検察は不起訴の理由を明らかにしていない」というフレーズが往々にして報道でなされるように、被疑者や被害者などのプライバシー保護という重要利益は無論尊重されなければならないが、たとえ全国的に耳目を集める事件でなくとも犯罪が発生した地域社会においては検察官の訴追判断の行方は強い関心を引きつけるものであり、その判断過程と結果に関する説明は構成員が自らの地域社会で生活を継続する上で欠かせないものではなかろうか。なお、不起訴処分は公判廷での被告人の説明付与行為を剥奪することになるから、地域社会の秩序の再安定化が効果的に果たされないと主張する見解(Duff, *supra* note 60 at 16-20)があるが、起訴が被告人にもたらす不利益と不起訴が地域社会にもたらす不利益の比較衡量は極めて慎重になされなければならない。

最後に、「もし検察が真に公益の代表者たらし、しかもその公益性の中身として、単に国家的利益のみならず、市民の利益主張が民主的かつ適正な手続・プロセスを通じて『民意』の形でまとめ上げられたときにはそれを公益として制度上真正面から受け止め、それを主張する職責を自己の本来的職責として誠実に遂行すべきである」¹⁰⁹ことは、検察審査会という場のみならず、広く「公益の代表者」としてその職責を負う検察官が地域社会で事件処理を行う際にも心にとどめておくべき訓示とも思われる¹¹⁰。

Ⅳ. おわりに

CPS は、2018 年 5 月に「包摂およびコミュニティとの連携に関する戦略 (CPS 2020: Inclusion & Community Engagement Strategy)」¹¹¹ という新たなプログラムを公表した。同プログラムは、事件処理の質の向上、CPS ス

109 小田中聰樹「起訴独占・裁量権・独立性」菊田幸一ほか編『社会のなかの刑事司法と犯罪者』（2007年）262頁、266-267頁。

110 検察官の「公益の代表者」の意義については別途詳細な検討を要する難解な問題である（これまでの検察官論を網羅的に検討するものとして加藤康榮『新生検察官論』（2017年）48頁以下参照）。検察官を「『法の正当な適用』、換言すれば『法の適正な実現』という『公益』を代表することを直接の職責とする機関」（亀山継夫「刑事司法システムの再構築に向けて―主として検察の立場から見た『新刑訴の回顧と展望』―」芝原邦爾ほか編『松尾浩也先生古稀祝賀論文集〔下巻〕』（1998年）1頁、22頁）と位置づける場合、起訴規準には実質的に公益性の判断が組み込まれていると思われるが、法適用における「正当性」／法実現における「適正性」が何を意味しているのか、イギリスのようにCI要因を考慮要素とすることがここでいう「正当性」「適正性」を害するものであるのか検討の余地がある。要するに、公訴提起の判断において公益性がどのように位置づけられている／位置づけられるべきなのかを明らかにしなければならないが、その理論的検討は今後の課題としたい。

111 Crown Prosecution Service, *CPS 2020: Inclusion & Community Engagement Strategy* (2018).

タッフの活躍¹¹²、公衆の信頼の獲得および継続的な業務の改善をキーワードとし、様々な施策に乗り出している。その中でもコミュニティとの連携強化策として、地方検察庁の首席検察官が主催し「減多に声を聞いてもらえない」コミュニティと CPS が意見交換する「コミュニティとの対話集会 (Community Conversations)」¹¹³、およびとくにヘイトクライムや DV などに関する CPS の業務運営についてコミュニティ構成員が意見を述べる「地方検証委員会 (Local Scrutiny Involvement Panels)」が実践・改善され、また SNS での地方検察庁のアカウントの開設や CPS スタッフのコミュニティでのボランティア活動の推進など、コミュニティの信頼を得て自らの事件処理の質をコミュニティとの連携という観点から向上する取組みが推進されている¹¹⁴。

刑事司法における「コミュニティとの連携活動が通常の業務として定着する」¹¹⁵ ようその営為を続けるイギリスにとって、中央集権的な枠組みが固定化し地域社会から遠くへとその身を置く日本の刑事司法はさてどう映るのか。

昨今の再犯防止措置としての入口支援や出口支援の拡充を踏まえるならば、

112 この点は2010年平等法 (Equality Act 2010) の制定とも関連するが、CPS スタッフの働き方について、「我々は全国規模で多様な人材を雇用しているが、あらゆる水準においてそして地域ごとの差異も考慮して、さらにできることがある」と同プログラムで述べており、CP などを通して得られたこれまでの経験をスタッフの職場環境の向上にもつなげようとする意気込みが看取される。

113 なお、アメリカでも従来から問題とされてきた「コミュニティの声とは誰の声のことか (コミュニティの意義)」という点につき、Bruce A. Green & Alafair S. Burke, *The Community Prosecutor: Questions of Professional Discretion*, 47 Wake Forest L. Rev. 285 (2012), at 308 参照。たしかにコミュニティの声が一部の積極的な構成員の代弁とならないように、このような取組みに積極的に関与しない／できない構成員の声をどう拾い上げるかは喫緊の課題である。

114 See, Crown Prosecution Service, *CPS 2020: Inclusion & Community Engagement Strategy One Year on Report* (2019).

115 CPS, *supra* note 111.

刑事司法における地域社会の役割はますます高まることが予測される¹¹⁶。地域社会の持つ受け皿を確保するためにも、犯罪事象への対応は国家的対応のみならず地域社会も視野に入れた対応がいま検察官には求められているのではなかろうか。

提出年月日：2019年12月18日

116 なお、入口支援においては長期的に地域と密着した活動をする副検事・検察事務官が主役となるような働きが必要となる旨の指摘がなされており（最高検察庁「第12回検察運営全般に関する参与会議事要旨」（2019年）2頁）、CPの取組みを我が国で実践する場合においても同様だと思われる。なお、同頁に「検察庁は、地域住民からも非常に高い信頼性を有している」旨の参与の意見が示されているが、そのエビデンスは明らかでない。

